

**MODEL KEBIJAKAN INDONESIA TERHADAP AUSTRALIA
DALAM MELINDUNGI INDUSTRI GARAM NASIONAL (2009-2011)**

Oleh:

Khairunnisa¹

(Runi_93@yahoo.com)

Pembimbing : Ahmad Jamaan, S. IP, M. Si

Bibliografi : 4 Jurnal, 8 Buku, 1Skripsi, 14 Internet,

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional – Prodi Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya JL HR. Subrantas Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28294 Telp/Fax. 0761-63277

Abstract

This study describes the model of the policy Indonesia to Australia in protecting national salt industry in 2009-2011. Through trade agreements Indonesia with Australia, namely IAFTA (Indonesia-Australia Free Trade Agreement) which affects the salt industry in the country, so that the salt imports be cheap and easier to done. This is evident from the increasing amount of Indonesian salt imports from Australia in the years 2010 1.621.594 tons and be 2,473,716 tons in 2011.

Authors analyze and describe models of Indonesian policy against Australia in protecting national salt industry. The theoretical framework that writer use in this study is the perspective libralisasi by John Satuart Mill, Alexander Hamilton, and Friedrich List, by the theory of trading strategies "strategic trade theory" protecting is given the country based on libralisme by David Ricardo.

This study proves that the policy taken by the Indonesian able to protect national salt commodities by reducing and ban the import of salt from Australia thsn processing national salt, comodity so as to meet the national salt consumption. In according theory that writer use, then the government should make policies that put salt as a strategic commodity in Indonesia. Because salt is used by everyone as a necessity, can notreplaced with other commodities and commodities that role-play in the mobilization of the economy. Development the model of policy national salt from policy proteksi become libralisme. By maximizing the national salt industry centers run protection policy properly, then Indonesia will reach sufficiency salt.

Keywords: salt commodities, import, protection policies, IAFTA and sufficiency salt

¹ Mahasiswa Jurusan Ilmu Hubungan Internasional angkatan 2011

Pendahuluan

Penelitian ini menjelaskan mengenai model kebijakan yang diambil Indonesia terhadap Australia dalam melindungi industri garam nasional pada tahun 2009-2011. Melalui perjanjian dagang Indonesia dengan Australia yaitu IAFTA (Indonesia-Australia Free Trade Agreement) yang mempengaruhi industri garam dalam negeri sehingga garam impor menjadi murah dan mudah untuk dilakukan. Hal ini terbukti dari semakin meningkatnya jumlah impor garam Indonesia dari Australia yaitu pada tahun 2010 1.621.594 ton dan menjadi 2.473.716 ton pada tahun 2011.

Tabel 1.1 FTA yang melibatkan Indonesia

No	Nama Perjanjian	Status
1	ASEAN Free Trade Area	Telah berjalan
2	ASEAN-Australia and New Zealand Free Trade Agreement	Telah berjalan
3	ASEAN-India Regional Trade and Investment Area	Telah berjalan
4	ASEAN-Javan Comprehensive Economic Partnership	Telah berjalan
5	ASEAN-Korea Comprehensive Economic Cooperation Agreement	Telah berjalan
6	Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement	Telah berjalan
7	ASEAN-China Comprehensive Economic Cooperation Agreement	Telah berjalan
8	Indonesia-Australia Free Trade Agreement	Telah berjalan
9	Comprehensive Economic Parthersip For East Asia (CEPEA/ASEAN+6)	Telah diajukan/dalam tahapan konsultasi dan studi lanjut
10	East Asia Free Trade Area (ASEAN+3)	Telah diajukan/dalam tahapan konsultasi dan studi lanjut
11	India-Indonesia Comprehensive Economic Cooperation Agreement	Telah diajukan/dalam tahapan konsultasi

		dan studi lanjut
12	ASEAN-EU Free Trade Agreement	Telah diajukan/dalam tahapan konsultasi dan studi lanjut
13	Indonesia-European Free Trade Agreement	Telah diajukan/dalam tahapan konsultasi dan studi lanjut
14	Pakistan-Indonesia Free Trade Agreement	Dalam tahapan negosiasi
15	United States-Indonesia Free Trade Agreement	Telah diajukan/dalam tahapan konsultasi dan studi lanjut

Sumber: Intan Sari Boenarco. Kebijakan Impor Garam Indonesia 2004-2010

Dapat dibuktikan bahwa tidak sedikit perjanjian-perjanjian dagang yang mengikuti keterlibatan Indonesia, termasuk impor garam yang dilakukan Indonesia dari Australia terjalin di dalam perjanjian dagang tersebut. Salah satu komoditas impor terbesar Indonesia adalah pelengkap kebutuhan pangan yaitu garam yang mengalami peningkatan dari tahun ke tahun seiring dengan peningkatan jumlah penduduk. Fenomenanya garam industri yang dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia adalah garam impor dari Australia.

Kebutuhan garam dalam negeri pada tahun 2010-2011 sebanyak 2.872.326 ton, terdiri dari kebutuhan garam industri CAP (chlor alkali plant), 1.492.326 ton, garam konsumsi 720.000 ton, industri aneka makanan 465.000 ton, pengeboran minyak 135.000 ton dan lainnya 60 ton. Angka ini akan meningkat dengan bertambahnya jumlah penduduk dan berkembangnya industri yang membutuhkan garam. Usulan koreksi terhadap kuota impor itu didasari oleh temuan Pusat Data dan Informasi KIARA (Agustus 2013). KIARA menemukan fakta produksi garam nasional mengalami kenaikan, diantaranya dari tahun 2011 sebesar 1,621,594 ton menjadi 2,473,716 ton di tahun 2012. Kenaikan ini

mestinya menutup kran impor, khususnya garam industri. Hal ini dikarenakan adanya surplus garam konsumsi pada tahun 2012 sebesar 1.007.380 ton plus 577.917 ton hasil produksi garam tahun 2013 (November).²

Menurut data Kementerian Kelautan dan Perikanan tahun 2011, Indonesia memiliki luas laut teritorial sebesar 284.210,90 km², luas zona ekonomi eksklusif (ZEE) sebesar 2.981.211 km², dan luas laut 12 mil sebesar 279.322 km². Ditambah lagi Indonesia juga memiliki garis pantai sepanjang 104.000 km². Besarnya potensi kelautan ini dinilai sudah lebih dari cukup untuk dapat memproduksi garam konsumsi dalam negeri, bahkan berpeluang besar sebagai komoditas ekspor kenegara-negara tetangga.³

Garam merupakan komoditas strategis, karena selain menjadi kebutuhan mendasar yang dikonsumsi manusia lebih kurang 4 kg pertahun juga digunakan sebagai bahan baku industri. Penggunaan garam secara garis besar terbagi menjadi tiga kelompok yaitu, garam untuk dikonsumsi manusia, garam untuk pengasinan dan aneka pangan dan garam untuk industry, dengan adanya perusahaan yang memproduksi garam di setiap PT.Garam (persero) sudah mampu untuk memproduksi dan mencukupi berbagai kebutuhan garam nasional dan bahkan berpeluang untuk melakukan ekspor. Selanjutnya, pada tahun 2011 ini telah dicanangkan berawalnya swasembada garam di Indonesia. Dengan jalan pelaksanaan program PUGAR (Pengelolaan Usaha Garam Rakyat) dan KUGAR (Kelompok Usaha Garam Rakyat). Namun yang terjadi usaha produksi garam lokal ini tidak mampu

bertahan di tengah banjirnya garam impor. Tidak hanya sekedar itu, bahwa kehancuran industri garam lokal bukan semata-mata dikarenakan kualitas produknya rendah, tetapi juga dipengaruhi karena tidak adanya dukungan dari kebijakan pemerintah.

Hal ini didukung pula oleh fakta bahwa garam belum termasuk kedalam posisi komoditas strategis. Sementara, garam merupakan aspek penting sebagai komoditas yang diperlukan bukan hanya untuk pelengkap bahan makanan, tapi juga memberikan kontribusi terkait dengan kesehatan tubuh, digunakan sebagai bahan baku industri serta tidak dapat disubstitusikan fungsinya dengan komoditas lain. Indonesia harus membangun industri yang mendukung sektor pertanian dalam jangka panjang dapat memangun keberlangsungan pertanian yang membangun dan melindungi industri garam nasional.⁴

Dengan adanya kebijakan-kebijakan di atas berarti pemerintah memberikan legalitas terhadap impor garam yang dilakukan di Indonesia, Terutama diperbolehkannya impor garam setelah panen raya berlangsung. Hal ini yang menyebabkan sulitnya pemerintah meletakkan kebijakan bahwa garam sebagai komoditas strategis yang bisa didapatkan tanpa harus melakukan impor. Demikian, Indonesia berdasarkan potensi kelautanya dapat menjadikan garam sebagai komoditas strategis. Pada tabel 1.4, terdapat beberapa parameter yang menjadikan suatu komoditas tersebut menjadi komoditas strategis menurut Gal Luft dan Anne Korin.

Parameter Komoditas Strategis

Parameter (menurut Gal Luft dan Anne Korin)	Relevansinya dengan garam	Keterangan
Digunakan oleh semua orang sebagai kebutuhan pokok	✓	Garam digunakan oleh semua orang didunia untuk kebutuhan yang

² [http://www.neraca.co.id/article/37418/Kuota-Impor-Garam-Harus-Dikoreksi\(diakses 05 Maret 2014\) pukul 14.30 WIB](http://www.neraca.co.id/article/37418/Kuota-Impor-Garam-Harus-Dikoreksi(diakses 05 Maret 2014) pukul 14.30 WIB)

³ "Impor Garam Dibutuhkan Karena Stok Dalam Negeri Tidak Cukup", [http://www.mediaindonesia.com/webtorialtanahair/?ber_id=MjYxNzYz \(diakses 08 Maret 2014\) pukul 20.17 WIB](http://www.mediaindonesia.com/webtorialtanahair/?ber_id=MjYxNzYz (diakses 08 Maret 2014) pukul 20.17 WIB)

⁴ Analisis Kebijakan Perekonomian Volume.9 Maret 2011, Hlm 3

		sama
Tidak dapat digantikan atau disubstitusikan dengan barang lain	✓	Belum ada bahan lain yang dapat menggantikan kegunaan atau manfaat garam
Merupakan komoditas yang mendasar kebutuhannya dalam kehidupan sehari-hari dan berperan dalam menggerakkan perekonomian	✓	Petani garam sebagai penggerak industri pergaraman sehingga jika industri ini berjalan dengan baik, maka kesejahteraan petani sebagai rakyat pada lapisan paling bawah juga akan tercapai
Perlu upaya yang besar dalam rangka pemenuhannya	✓	Perbaikan dan penataan industri garam rakyat memerlukan langkah yang tidak mudah
Setatus strategis disesuaikan menurut kepentingan masing-masing negara	✓	Kepentingan nasional Indonesia terhadap garam adalah k erena potensi kelautan yang dimiliki Indonesia sehingga dapat dimanfaatkan untuk memproduksi garam sendiri

Sumber: Gal Luft dan Anne Korin, *Turning Oil into Salt* (Maryland:IAGS,2009),hlm 12-19

Berdasarkan data laporan Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2011, Impor garam yang dilakukan Indonesia dari Australia setiap tahun mengalami kenaikan. Sebesar 663,9 ton atau US\$142 ribu (Rp1,5 miliar) pertahun.⁵ Indonesia merupakan negara yang terkenal dengan sumber daya alam yang berlimpah baik di darat terlebih lagi di laut. Namun, dengan potensi yang ada Indonesia

⁵ <http://www.gresnews.com/berita/korporat/205819-kebijakan-impor-garam-di-class-action/#sthash.XfTah1F2.dpuf> (diakses 05 Maret 2014) pukul 14.30 WIB

belum mampu mencukupi konsumsi dalam negeri, problem ini di dukung oleh beberapa faktor baik eksternal maupun internal. Faktor internal misalnya, pengaruh cuaca, jumlah penduduk Indonesia yang setiap tahun mengalami peningkatan cukup tinggi, kemudian di samping itu semakin tahun tingkat kesejahteraan masyarakat semakin berkurang. Sumber daya manusia, modal dan teknologi yang ada belum memadai Indonesia untuk bisa mencukupi produksi garam dalam negeri.

Kemudian ada beberapa faktor eksternal yang mendukung terjadi impor ini, selain kerjasama antara Indonesia-Australia, pengaruh perdagangan bebas, Australia ingin memperluas pasar internasionalnya. Namun, tindakan kerjasama ini membuat Indonesia mengalami ketergantungan garam yang cukup tinggi.

Kerangka Teori

Selanjutnya teori yang digunakan penulis dalam menganalisa fenomena industri garam di atas adalah *strategic trade theory*. Menurut Jhon Satuart Mill, Alexander Hamilton, dan Friedrich List, yang berpendapat bahwa negara yang berbasis industri disebut-sebut sebagai karekter utama dalam ekonomi modern. Dengan adanya industri akan berlangsungnya diservikasi kegiatan ekonomi sehingga tidak lagi hanya bergantung pada ekspor disektor pertanian dan sumber daya alam.

Selanjutnya dengan menetapkan tarif dan kuota negara dapat melindungi pasar domestiknya. Terutama *infant industries* sekaligus dapat bersaing dengan barang impor, terlepas dari semua kebijakan ini sangat dibutuhkan pembinaan basis industri yang diwakili oleh *infant industries* sebagai upaya diversifikasi kegiatan ekonomi.⁶ Pada

⁶ Michael J. Tribilcock dan Robert Howse, *The Regulation Of International Trade:Second Edition*(London & New York:Routledge Taylor & Francis Group,1999),hlm 9.

perdagangan bebas dan pasar dunia dikhawatirkan hanya akan menguntungkan negara kuat dan merugikan negara lemah. Untuk itu harus diupayakan untuk menjadi pelaku yang handal sehingga dapat bersaing di pasar global.⁷

Fokus utama pemikiran liberalisasi adalah individu, pasar dan bagaimana memproyeksi nilai-nilai tatanan, kebebasan, keadilan dan toleransi di dalam hubungan internasional. Kelompok liberalis menganggap ajaran-ajaran mereka sebagai suatu yang universal dan usaha mereka untuk menyelaraskan asumsi-asumsi ekonomi liberal dengan praktek politik bertujuan untuk memakmurkan seluruh manusia.⁸

Perlindungan yang diberikan negara mengacu kepada liberalisme oleh David Ricardo. Di mana sebuah negara khususnya negara industri yang berupaya untuk mengatasi masalah pengangguran, lambatnya pertumbuhan ekonomi, dan menurunnya industri dengan cara melarang impor dan menggalakan subsidi ekspor. Selanjutnya pada tahun 1970-an berkembang hambatan perdagangan yaitu proteksionisme baru (new protectionism). Inti dari proteksionisme masih mengandung nilai-nilai merkantilisme yaitu guna melindungi industri domestik. Hambatan baru tersebut meliputi pengendalian kuota ekspor, strategi pemasaran, tindakan anti-dumping dan countervailing, serta kriteria mengenai kode pengaman produk.⁹

Di era perdagangan bebas negara dapat berpartisipasi aktif, namun tetap harus memperhatikan dan menggalakan industri domestik, hal ini harus diberlakukan di

negara-negara berkembang. Namun ini semua sering kali mengalami kegagalan karena pengaruh tekanan dari organisasi internasional seperti WTO dan FTA. Negara-negara berkembang dituntut untuk bisa meliberalisasikan dan menyederhanakan perdagangannya. Misalnya, seperti mengalihkan kebijakan proteksi kepada kebijakan yang pro pasar, atau kebijakan yang isentif yang awalnya beragam untuk setiap industri menjadi seragam.¹⁰

Edward Chamberlin dan Joan Robinson merumuskannya dalam konsep *strategic trade theory*, bahwa untuk melindungi industri strategis dari perdagangan atau persaingan tidak sehat dibutuhkan strategi pemerintah domestik dalam perdagangan misalnya, dengan memberikan subsidi dibidang riset dan penelitian, subsidi ekspor, kebijakan usaha, kebijakan industri dan pembatasan impor. Pemerintah domestik sangat perlu melakukan strategi dalam perdagangan internasional, seperti penetapan tarif impor, pembatasan produk-impor terlebih lagi yang mempunyai kesamaan dengan produksi domestik dan pembatasan ekspor bahan-mentah yang tersedia keterbatasannya di dalam negeri.¹¹ Lebih lanjut Robert Gilpin juga mengemukakan konsep mengenai *Strategic trade theory* yang dirumuskan sebagai berikut :

“The theory of strategic trade provides a rationale for nations to use protectionist measures, for subsidies to particular industries, and for other forms of industrial policy to provide domestic firms with a decisive advantage in both home and world markets. Favored and protected firms can take advantage of

⁷ Pazli. Perkebunan Rakyat Dalam Perspektif Kapitalis Dunia. Jurnal Transnasional, Vol.2, No.2 Hlm 362

⁸ Yessi Olivia. Adakah Teori Hubungan Internasional Non Barat. Jurnal Transnasional Vol 3, No 1 Juli 2011

⁹ Dominick Salvatore, "Protectionism and World Welfare: Introduction," Protectionism and World Welfare, ed. Dominick Salvatore (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), hlm 1

¹⁰ G.K. Helliener, "Protectionism and Developing Countries" Protectionism and World Welfare, ed. Dominick Salvatore (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), hlm 406-407

¹¹ "Ibid, hlm 10-11

increasing returns, cumulative processes and the positive feedbacks associated with path dependence to increase their competitiveness in global markets."¹²

Namun berbeda dengan halnya impor garam Indonesia ditemukan proteksi tetapi pada implementasinya kurangnya dukungan yang kuat dari pemerintah. Hal ini di latarbelakangi oleh karena belum masuknya garam di posisi sebagai sebuah komoditas strategis. Di Indonesia status strategis baru difokuskan kepada lima hal yaitu padi, jagung, kedelai, tebu dan daging sapi seperti termuat dalam program revitalisasi pertanian, perikanan dan kehutanan tahun 2005.¹³

Sementara, garam adalah komoditas yang bukan hanya sekedar pelengkap bahan makanan namun bisa dijadikan bahan pokok dalam industri dan digunakan sebagai pengundang hujan buatan dan yang tidak kalah pentingnya komoditas garam tidak bisa digantikan oleh komoditas lainya. Tapi kondisi yang ada sekarang Indonesia belum memasukan garam sebagai komoditas strategis karena masih terfokus kepada bahan pangan, dan sumber energi, seperti beras dan batu bara.

Sebenarnya kualifikasi komoditas strategis merupakan kebijakan nasional dari sebuah negara, misalnya seperti Amerika

pada tahun 1954 yang memasukan wol sebagai komoditas strategis karena wol adalah bahan yang paling pas untuk dijadikan seragam perang.¹⁴ Indonesia dengan potensi kelautanya yang dapat menjadikan garam sebagai komoditas strategis. Namun ada beberapa hal yang harus diperhatikan, diantaranya ialah persoalan kelemahan domestik, dan proteksi terhadap industri juga harus mendapat ancaman dari sistem perdagangan terbuka di bawah institusi WTO dan FTA karena memuat persetujuan untuk mengurangi hambatan tarif pada produk-produk industri.

Isi

Sejarah pergaraman Indonesia

Jauh sebelum bangsa asing menguasai pulau Nusantara atau Indonesia, Masyarakat Indonesia khususnya pulau Madura dan Jawa Timur telah mengenal budidaya garam. Pada masa pra-kolonial ini para penguasa pribumi yang menguasai pusat-pusat dan jalur perdagangan terutama di pantai Utara Jawa bahkan pernah menjadikan garam sebagai komoditas yang di ekspor ke beberapa negara di kawasan Asia Tenggara. Namun, kondisi ini berubah semenjak bangsa asing masuk ke Indonesia. Kekuasaan atas produksi garam pun jatuh ketangan orang-orang China sebagai pachtter atau penyewa.¹⁵ Secara rinci, sejarah produksi dan distribusi garam di Nusantara belum ditelusuri secara mendetail dan menyeluruh. Hanya beberapa penelitian mengenai industri dan pertambangan garam di sentra tertentu seperti pantai Selatan Madura dan pantai Utara Jawa Timur. Meskipun sangat sedikit penelitian mengenai pertambangan garam ini, nmaun

¹² Robert Gilpin, *Global Political Economy : Understanding The International Economic Order* (princeton &oxford:princeton university press,2001) hlm123

¹³ Tanggal 11 juli 2005, presiden RI telah menggulirkan program revitalisasi pertanian,perikanan dan kehutanan yang mengamantakan untuk membangun ketahanan pangan dengan memfokuskan pada 5 komoditas utama yaitu beras, kedelai, tebu, jagung dan daging sapi. Sejalan dengan ini dibuat juga aksi pemantapan ketahanan pangan 2005-2010, yaitu mempertahankan swasembada padi berkelanjutan serta mencapai komoditas jagung pada tahun (2007), kedelai (2015), gula (2009) dan daging sapi (2010). Dikutip dari Rencana Aksi Ketahanan Pangan 2005-2010 oleh badan penelitian dan pengembangan pertanian (dapertemen pertanian 2005) dikutip dari tesis Intan Sari Boenarco. *Kebijakan Impor Garam Indonesia 2004-2010: Implikasi Liberalisme Terhadap Pergaraman Nasional FISIP UI Depok* 2012.hlm 38

¹⁴ Jonathan Rouch, *Governments End: why washington stopped working*,(New York public Affairs,1999)hlm.139

¹⁵ Yeti Rochwulaningsih,"pendekatan sosiologi sejarah pada komoditas garam rakyat :dari ekspor menjadi impor,"*paramita*, vol.22 No.1 (januari 2012), hlm 18

dirasa cukup memberikan gambaran yang signifikan mengenai komoditas garam dalam perjalanan sejarah Indonesia.

Pada Era Kolonial (1600-1900)

Semenjak kedatangan bangsa Eropa khususnya VOC sekitar abad 15-16, pengelolaan garam diserahkan kepada pengusaha China kaya yang melalui sistem pacht atau disebut pachten. Dengan sistem inilah penguasa china tersebut melakukan pemugutan terhadap hak usaha, sewa tanah, bisa dikatakan pada saat ini semacam pajak yang dibebankan pada beberapa sektor. Salah satunya adalah sektor industri komoditas garam. Peraturan mengenai perdagangan garam tersebut pernah diatur dalam plakaatboek tahun 1648 kemudian diterbitkan dalam bahasa Belanda, Portugis, Melayu dan China. Selanjutnya isi dari peraturan tersebut menyebutkan bahwa penguasa China yang memegang pacht garam memperoleh izin untuk mengekspor hasilnya tanpa dikenakan biaya selagi kebutuhan kompeni terpenuhi.¹⁶

Keuntungan Bersih Dari Monpoli Garam 1916-1920

Tahun	Besar keuntungan (dalam Gulden)
1916	9.220.205,09
1917	9.958.217,69
1918	10.274.753,37
1919	10.083.605,29
1920	9.304.698

¹⁶ Denys Lombard, Nusa Jawa: silang budaya jaringan asia (jakarta PT gramedia pustaka utama, 1996), hlm 273

Sumber: Kuntowijoyo, "social change in an agrarian society: madura 1850-1940," (phd.thesis, colombia university, clombia 1980), hlm 188.

Pada Era Kemerdekaan Dan Pasca Kemerdekaan (1945-1968)

Pada dasarnya secara umum kebijakan monopoli garam di era kemerdekaan masih berjalan, namun pemerintah juga melkakukan beberapa penyesuain dengan membuat beberapa kebijakan seperti berikut:

- a. UU Republik Indonesia No 14 Tahun 1952
- b. UU Darurat Republik Indonesia No 25 Tahun 1957
- c. UU Republik Indonesia No 13 Tahun 1959 Tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No 25 Tahun 1957
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 138 Tahun 1961

Pada Masa Orde Baru (1968-1998)

Setelah dilantik presiden ke dua pada tahun 1968, presiden Soeharto membuat kebijakan yang menjadi karakteristik pemerintahan orde baru, yaitu pembangunan lima tahun (PELITA) melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia No 319 Tahun 1968. Pelita yang berlangsung dalam 6 tahap selama pemerintahan Soeharto turut memfokuskan pada pengembangan sektor pergaraman sebagai industri penunjang sektor pertanian.

Pasca Orde Baru

Pada masa ini industri garam nasional mengalami keterpurukan karena masuknya garam impor dalam jumlah besar, praktik impor garam ini juga mendapat dukungan dari pemerintah berupa legaisasi kebijakan. Pada tahun 2004 dikeluarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 360/MPP/Kep/5/2004 yang menyatakan bahwa impor garam harus dilakukan karena produksi dalam negeri belum memenuhi

kebutuhan garam. Kemudian didukung dengan penyusulnya Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 20/M-DAG/PER/9/2005 yang masih menyebutkan bahwa Indonesia membutuhkan garam impor.

Kebijakan terkait impor garam selanjutnya dikeluarkan pada tahun 2007 oleh Direktorat Jendral Perdagangan Luar Negeri. Yaitu Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang yang Diatur Tata Niaga Impornya. Isinya antara lain bahwa industri pengguna garam didalam negeri (pabrik kertas,pulp,kaustik soda dan pengeboran minyak) tetap menggunakan garam impor dengan alasan jenis garam yang dibutuhkan belum dapat diproduksi dalam negeri.

Produksi Garam Nasional

Selain itu selain mengacu kepada Peraturan Presiden No 28 Tahun 2008 tentang Kebijakan Industri Nasional, maka industri garam dapat dimasukan sebagai industri kecil menengah. Hal ini tercantum dalam rancangan 35 Roadmap Pengembangan Klaster Industri Prioritas.¹⁷ selanjutnya secara keseluruhan PT.Garam Persero mencapai jumlah produksi rata-rata 900.000 ton hingga 1.300.000 ton seperti pada tabel 2.3

Rata-Rata Produksi Garam dalam Negeri

Tahun	Realisasai produksi (ton)
1990-1995	985.000
1996-2000	1.109.000
2001-2005	1.410.993
2006-2010	967.7610
2011	1.343.000

Terjadi penurunan produksi rata-rata garam pada kurun waktu 2006-2010. Hal ini dipengaruhi oleh faktor cuaca ditahun 2010, yakni masa kemarau yang berarti masa produksi garam menjadi lebih singkat. Dikumpulkan dari berbagai sumber: data pokok kelautan dan perikanan 2011, serta perkembangan produksi industri barang-barang dan kimia 1993/94, 1997/98 oleh badan perencanaan dan pembangunan nasional (Bappenas).¹⁸

¹⁷ “Kebijakan Industri Nasional,” <http://www.kemendag.go.id/artikel/19/kebijakan-industri-nasional> Diakses 30 November 2014), Pukul 20.05 WIB

¹⁸ Data mengenai produksi garam nasional sangat terbatas. Kemudian tidak adanya akses yang mudah dan transparan untuk mendapatkan publikasi resmi dari pihak PT.Garam dan kementerian perindustrian yang mengurus stok garam nasional. Data produksi di Badan Pusat Statistik maupun kementerian Kelautan dan Perikanan dari tahun ke tahun pun sangat minim meskipun hanya merupakan rata-rata angka secara umum sebenarnya sudah dapat menggambarkan kondisi pergaraman nasional.

Rata-Rata Kebutuhan Garam dalam Negeri

Tahun	Total (ton)	Alokasi (ton)	
		Konsumsi	Industri
1990-1995	1.100.000	600.000	500.000
1996-2000	1.850.000	650.000	1.200.000
2001-2005	2.650.000	700.000	2.000.000
2006-2010	2.650.000	1.100.000	1.950.000
2011	2.900.000		1.800.000

Sumber: Kuntowijoyo, "social change in an agrarian society: madura 1850-1940"

Tinjauan umum sejarah pergaraman Australia

Negara Australia merupakan pengekspor garam terbesar ke Indonesia dengan garis pantai sepanjang 59.736 km.¹⁹ Di Australia, produksi garam dipusatkan terutama daerah pantai kawasan selatan dan barat, produksi garam Australia seluruhnya telah dijalankan oleh perusahaan-perusahaan besar, bahkan beberapa diantaranya merupakan kerjasama dengan negara lain seperti Jepang dan Taiwan.

Keterbukaan terhadap pasar dalam kebijakan industri Australia, hal ini dilakukan secara konsisten dan menyeluruh dari segala bidang industri, tidak terkecuali sektor pergaraman. Sehingga bagaimanapun inisiatif kalangan pembisnis untuk meningkatkan produksinya dengan bantuan

¹⁹ "Australian government geoscience australia coastline lengths," <http://www.ga.gov.au/education/geoscience-basics/dimensions/coastline-lengths.html> diakses pada 15 Desember 2014, pukul 13.15 WIB

pemerintah, maka seluruh sektor industri akan dapat merasakan seluruh manfaatnya. Misalnya dalam hal tekstil, usaha untuk menyasati masuknya barang impor tekstil membuat para pelaku bisnis meminta dukungan pemerintah untuk meningkatkan produksi dengan biaya yang lebih murah, misalnya dengan reulasi atau subsidi.

Industri Garam di Australia

Australia Selatan Australia Barat

Lokasi	Perusahaan	Produksi /Tahun (ton)	Lokasi	Perusahaan
Dry Creek	Cheetham Salt Limited	285.000	Shark Bay	Shark Bay Salt Mitsui & Co Australia venture dengan Jepang
Price	Ocsalt Pty Ltd (anak perusahaan Cheetham)	170.000	Lake McLeod atau Lake McLeod Salt Company Pte Ltd	Dampier Salt Ltd & Taiyen (join v Taiwan)
Lochiel	Ocsalt Pty Ltd	10.000	Onslow Salt Pty Ltd di Onslow	Mitsui & Co
Lake MacDonnell	Cheetham Salt Limited	100.000	Dampier	Dampier Salt Limited
Whyalla	One Steel Manufacturing Pty Ltd	40.000	Port Headland	Dampier Salt Limited
Lake Alexandra	Mulgundaw Investment Pty Ltd	6.700		

Sumber: Joanne K. Hough, "Salt Production in South Australia" (Mesa Journal 50, September 2008), hlm 32-34 dan Vladimir M. Sedivy, "Industrial Salt Supply Status in Asia-Pacific: Review of Salt Supply Developments in Asia-Pacific Region,"

Dibandingkan dengan industri garam Indonesia yang didominasi oleh usaha garam rakyat, industri garam Australia jauh dikatakan lebih mapan dan mandiri. Selain di olah oleh perusahaan-perusahaan besar, kehadiran peran swasta asing menjadi karakteristik tersendiri dalam sektor

pergaraman di Australia. Selanjutnya kondisi ini didukung oleh kebijakan industri yang diarahkan pada perdagangan bebas sejak tahun 1990-an. Sebeumnya telah dijelaskan bahwa kebijakan pemerintah menjadi penentu utama keberhasilan sektor industri garam di Australia. Dahulunya berdasarkan sejarah pergaraman di Australia sangat tertutup pada pasar kemudian kebijakan industri Australia mengalami transformasi yang drastis dari kebijakan yang tadinya protektif dan konservatif menjadi kebijakan industri yang sangat terbuka terhadap pasar.²⁰

Australia dahulunya menganut teori Scientific tariff sejak tahun 1980-an. Menurut teori dan proteksi ini pengurangan tarif impor, terutama dibidang otomotif hanya akan melemahkan perdagangan Australia dan menimbulkan kerugian. Pro dan kontra mengenai kebijakan inipun muncul bagi negara besar, tarif yang kecil berarti keuntungan dalam perdagangan menjadi lebih besar. Namun pada masa itu Australia masih dalam posisi meragukan negara nya sendiri yang merupakan negara besar atau masih menjadi negara kecil di pasar Internasional. Selama kebijakan proteksi ini dilakukan ekonomi Australia tidak mengalami perkembangan terutama yang pernah dialami oleh sektor otomotif.

Perlindungan berupa tarif impor tidak sejalan dengan tuntutan perkembangan ekonomi yang lebih luas, sehingga dibutuhkan penyesuaian kebijakan. Reformasi kebijakan tersebut meliputi liberalisasi tarif yang menjadi kunci utama dalam kebijakan industri Australia pada saat ini. Kevin Rudd pernah menyatakan bahwa kebijakan industri yang mengarah kepada perdangan bebas telah menunjukkan hasil selama 1 dekade terakhir tinjauan terhadap

perdagangan bebas dengan pengurangan tarif dan dukungan finansial inilah yang kemudian menggiring Australia kepada konsep negara yang Industrialis (industry-centric).²¹

Kebijakan Proteksi Pergaraman Indonesia

Pada dasarnya, perdagangan indonesia dengan pasar internasinal mulai terbuka sejak tahun 1986 menyusul penurunan drastis pada harga minyak dunia. Hal ini membuat indonesia sebagai salah satu produsen minyak terbesar dunia untuk perlu ikut serta dalam perdagangan pasar bebas. Kurangnya kebijakan Indonesia dalam memperhatikan sektor pergaraman tidak hanya dilatarbelakangi oleh faktor internal kelemahan teknologi, faktor cuaca dan minimnya modal. Kelemahan ini juga berkaitan dengan impor garam yang dilakukan Indonesia dari Australia melalui perdagangan internasional. Selanjutnya pengurangan tarif impor merupakan salah satu implikasi nyata untuk melemahkan sisi domestik dalam memperbaiki pergaraman nasional dan swasembada garam.

²⁰ Selama beberapa dekade Australia sangat ketat dengan kebijakan industri yang cenderung protektif dari segala bidang industri manufaktur sesuai teori scientific tariff mulai tahun 1800-an.

²¹ Gary Banks, " Industry Policy for A Productive Australia, (seperti yang dikutip oleh

Kebijakan Sektor Pergaraman

Jenis Keputusan	Tentang	Bentuk Proteksi
Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 422/MPP/Kep/6/2004	Masa Panen Raya Garam Rakyat tahun 2004 dimulai sejak 1 Agustus 2004- 31 Oktober 2004	Larangan impor garam mulai berlaku sebelum masa panen raya dan dua bulan setelah masa panen raya. Untuk tahun 2004, ini artinya larangan impor garam berlaku antara 1 Juli hingga 31 Desember 2004
Surat Menteri Perdagangan Nomor: 425/ MEN-DAG/6/2005/ tentang 15 Juni 2005	Larangan impor garam tahun 2005	Larangan impor dimulai dari tanggal 1 Juni 2005 s/d 31 Desember 2005. Namun garam industri tetap boleh di impor setelah disetujui oleh Direktur Jendral Perdagang Luar Negeri. Apabila pada masa larangan ini, stok nasional tidak mencukupi, maka larangan ini akan ditinjau kembali.
Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 20/ M-DAG/PER/9/2005	Ketentuan impor garam 2005	Perusahaan IP garam wajib menggunakan 50% garam rakyat yang bersumber dari hasil petani.

Sumber: Dapertemen Perdagangan

Harga Minimal Pembelian Garam ditingkat Petani Garam

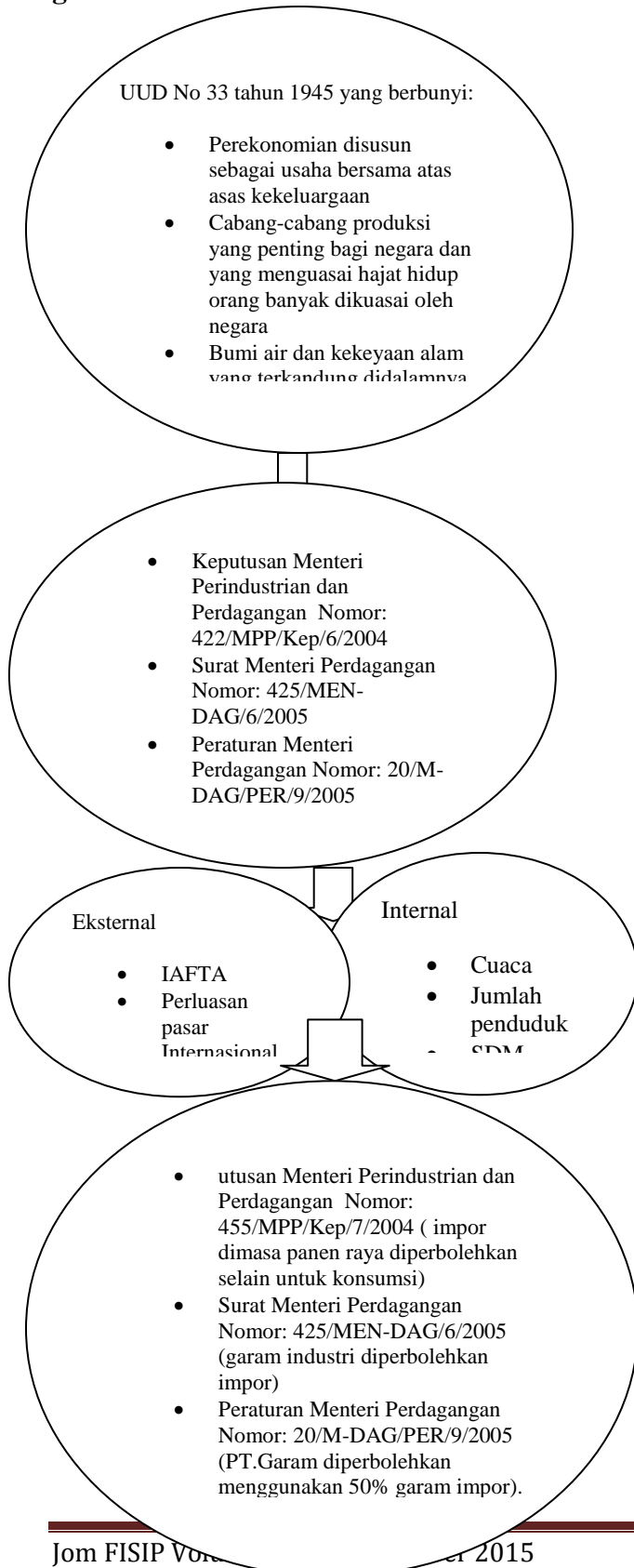
Harga Minimal	Termuat Dalam	Keterangan
KP1: 200.000/ ton KP2: 150.000/ton KP3: 80.000/ton	Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 20/M-DAG/PER/ 9/2005 tentang ketentuan impor garam	Garam KP1, KP2, KP3 adalah merupakan jenis dari garam rakyat kemudian harga ditetapkan oleh Direktur Jendral Perdagangan Luar Negeri berdasarkan kesepakatan instansi/asosiasi/ kelompok petani garam terkait.
KP1: 200.000/ton KP2: 150.000/ton	Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 44/M-DAG/PER/101/2007 tentang perubahan impor garam 2005	Dalam peraturan ini terdapat penyesuaian klasifikasi pengelompokan garam. Garam KP3 dihilangkan sehingga hanya ada KP1 dan KP2.
KP1: 325.000/ton KP2: 250.000/ton	Keputusan Direktur Jendral Perdagangan Luar Negeri No. 07/ DAGLU/PER/ 7/2008 tentang penetapan harga penjualan garam dari petani	
KP1: 750.000/ton KP2: 550.000/ton	Keputusan Direktur Jendral Perdagangan Luar Negeri No. 02/ DAGLU/PER /5/2011 tentang penetapan harga penjualan garam dari petani	

Sumber: Dapertemen Perdagangan

Intervensi Pemerintah Terhadap Harga

Sebagai implementasi dari intervensi pemerintah terhadap harga komoditas garam, maka penetapan harga diatur oleh Direktur Jendral Perdagangan Luar Negeri dan tertuang dalam beberapa peraturan yang telah mengalami penyesuaian seperti berikut:

Model kebijakan Indonesia terhadap Australia dalam melindungi komoditas garam nasional



Simpulan

Pada tahun 2009-2011, pelaksanaan mengenai impor garam di Indonesia berhasil menarik perhatian massa dan menuntut penyelesaian oleh pemerintah terhadap berbagai permasalahan impor garam yang terjadi. Permasalahan pertama yang mendasar adalah ketidakmampuan Indonesia dalam memproduksi garam dalam negeri dan minimnya pengembangan sektor industri garam dalam negeri. Ketidakmampuan ini pun dilatarbelakangi oleh beberapa faktor baik internal maupun eksternal. Faktor dari internal menyioalkan kepada fakta bahwa sektor pergaraman di Indonesia sebagian besar di produksi dengan cara tradisional/ madurase belum menggunakan teknologi yang canggih sehingga masih menghasilkan produksi garam yang rendah. Faktor cuaca juga sering dijadikan sebagai hambatan produksi garam nasional.

Selanjutnya, meski beberapa tahun belakangan ini sektor pergaraman mengalami keterpurukan namun bukan bearti sektor garam Indonesia tidak mencatat prestasi yang pernah dicapai. Melalui pendekatan historis, dapat dilihat bahwa Indonesia pernah menjadikan garam sebagai komoditas ekspor dibawah pemerintahan kolonial Belanda. Keberhasilan produksi garam pada masa penjajahan ini justru bisa mengungguli produksi garam India dibawah pemerintahan Inggris. Keunggulan ini masih tetap terjaga hingga Indonesia merdeka, dibawah perusahaan garam dan soda negara (sehingga akhirnya berganti menjadi perusahaan negara garam dan perusahaan umum garam- sebagai asal PT.Garam persero). Namun prestasi ini hanya tinggal sejarah dinamika pergaraman Indonesia kini tertinggal jauh dari pemerintahan Australia. Kelemahan dalam memproduksi garam inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh Australia sebagai negara pengekspor garam terbesar ke Indonesia. Selama 20 tahun

terakhir, Indonesia telah menjadi pasar potensial bagi penjualan garam Australia dan diperkirakan akan terus meningkat jika swasembada garam mengalami kegagalan dalam pelaksanaannya.

Kemudian yang menjadi kelemahan sektor industri garam nasional adalah kendali pemerintah dalam menghentikan ketergantungan impor Indonesia. Ditunjukkan dari minimnya kebijakan Indonesia yang berpihak pada petani garam ditengah-tengah perdagangan bebas. Sebagai rekomendasi Indonesia perlu melakukan reformasi komoditas dengan terlebih dahulu menetapkan garam sebagai komoditas strategis. Pemahaman tentang konsep ini membantu mengondisikan garam sebagai komoditas yang dapat memberikan keuntungan, baik untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri sehingga mengurangi impor dari Australia, bahkan bisa untuk dijual sebagai komoditas ekspor ke pasar regional. Selain itu perlu adanya pembenahan peran industri garam yang diwakili oleh PT. Garam. Jika pemerintah tidak ingin melakukan privatisasi, maka butuh ketegasan dan pengawasan agar BUMN ini benar-benar menjalankan tugas sebagai stabilisator sektor pergaraman. Pengawasan juga perlu dilakukan kepada para importir agar praktik impor berjalan sesuai kuota dan penyerapan garam rakyat. Seiring dengan ini program PUGAR perlu dijalankan secara konsisten.

Sebab melalui langkah-langkah inilah maka akan terlihat peran pemerintah dalam memproteksi sektor pergaraman nasional. Seperti yang telah disebutkan pada bab sebelumnya, kebijakan yang tepat dan perhatian penuh dari pemerintah akan sangat berperan dalam merealisasikan target swasembada garam nasional, baik garam konsumsi maupun garam produksi.

Referensi

Jurnal

- Olivia Yessi (2011). "Adakah Teori Hubungan Internasional Non Barat", dalam *Jurnal Transnasional Vol.3, No.2*.
- Pazli (2011). "Perkebunan Rakyat dalam Persepektif Kapitalis Dunia", dalam *Jurnal Transnasional Vol.2, No.2*.
- PT.Garam Perluas Areal Produksi ke Nusa Tenggara Timur,"*Jurnal Nasional*, 15 Maret 2012, hlm.7.
- Yeti Rochwulaningsih (2012). "pendekatan sosiologi sejarah pada komoditas garam rakyat :dari ekspor menjadi impor,"*paramita, vol.22 No.1*

Buku

- Alan March," *The Role Of The Australia Agency For International Development*
- Badan Pusat Statistik. 2011. *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia 2009-2011*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Bryman, Alan. 2008. *social Research Methods Third Edition*. New York: Oxford University Press.
- Denys Lombard. 1996 *silang budaya jaringan asia*. Jakarta PT gramedia pustaka utama.
- G.K.Helliener. 1993. *Protectionism and Devolving Countries*. Cambridge: University Press.

Mas'ood, Mohtar. 1990. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.

Salvatore, Dominick. 1993. *Protectionism and World Welfare*. Cambridge: University Press.

Tribilcock, Michael J., dan Robert Howse. 1999. *The Regulation Of International Trade: Second Edition*. London & New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Skripsi

Intan Sari Boenarco. 2012. *Kebijakan Impor Garam Indonesia 2004-2010: Implikasi Liberalisme Terhadap Pergaraman Nasional*.

Internet

Australian goverment geoscience australia coastline lengths,”
<http://www.ga.gov.au/education/geoscience-basics/dimensions/coastline-lengths.html> diakses pada 15 Desember 2014, pukul 13.15 WIB

Harga garam kembali anjlok, petani hanya bisa gigit jari,”
<http://www.rimanews.com/read/20110803/36697/harga-garam-kembali-anjlok-petani-hanya-bisa-gigit-jari> (diakses tanggal 23 Desember 2014), pukul 16.10 WIB

<http://www.neraca.co.id/article/37418/Kuota-Impor-Garam-Harus-Dikoreksi>
Fadel Geram Mari Pangestu Impor Garam.

http://www.kemenperin.go.id/artikel/4168/industri_garam_dinilai_bermasalah di akses tanggal 10 Maret 2014 pukul 21.05 WIB.

<http://regional.kompas.com/read/2011/08/11/15281321/Fadel.Geram.Mari.Pangestu.Impor..Garam> (diakses 08 maret 2014) pukul 20.15 Wib.

Impor Garam Dibutuhkan Karena Stok Dalam Negeri Tidak Cukup”,
<http://www.mediaindonesia.com/webtoriantanahair/> diakses 08 maret 2014 pukul 20.17 WIB

Kebijakan impor garam oleh pemerintah Indonesia
<http://www.gresnews.com/berita/korporat/205819-kebijakan-impor-garam-di-class-action/#sthash.XfTah1F2.dpuf>.
diakses 08 maret 2014 pukul 20.10 WIB.

Kebijakan Industri Nasional,”
<Http://Www.Kemenperin.Go.Id/Artike1/19/Kebijakan-Industri-Nasional>
Diakses Diakses 30 November 2014), Pukul 20.05 WIB

Lembaga kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah”,
http://monov.lkpp.go.id/paket/serch?paket55btahun_anggaran%5D=&paket%5Bpkt_nama%5D=GARAM&paket%5Bpkt_lokasi%5D=cari+data&ajax=paket-grid

Menteri Fadel Malu Indonesia Kini Impor Garam”
<http://bisnis.vivanews.com/news/read/244095/fadel-indonesia-malu-sebab-masih-impor-garam> diakses 08 maret 2014 pukul 20.15 WIB.

P.T Garam minta penyertaan modal 400 miliar,”
<http://nasional.jurnas.com/halaman/10/2011-02-04/158120> diakses 09 Desember 2014 pukul 20.05 WIB.

Petani garam ajukan 3 opsi kepada PT.Garam”,
<http://www.sumenap.go.id/mainx.php?snmp:2289ymvyaxrhjnh> diakses 09 Desember 2014 pukul 20.05 WIB.

Privatisasi”, <http://www.bumn.go.id/kinerja-kementrian-bumn/privatisasi/> (diakses tanggal 23 Desember 2014), pukul 16.15 WIB

sampang perluas lahan garam “
<http://www.surabayapos.co.id?menu=berita&act=view&idba8bcb984d1cb1ea05d3a7b6090e75e> (diakses 14 Desember 2014) pukul 14.15 WIB